



**Nota Weerstandsvermogen  
en Risicobeheersing  
Gemeente Bloemendaal  
2015**

**Gemeente Bloemendaal  
Registratienummer : 2015031116**

**maart 2015**



## **Inhoudsopgave**

	Samenvatting	p. 5
	Inleiding	p. 5
Paragraaf 1:	Wettelijke basis	p. 5
Paragraaf 2:	Begrippenkader	p. 7
Paragraaf 3:	Risicoprofiel gemeente Bloemendaal	p. 8
Paragraaf 4:	Systematiek berekening incidenteel weerstandsvermogen	p. 8
Paragraaf 5:	Systematiek berekening structureel weerstandsvermogen	p. 9
Paragraaf 6:	Berekening weerstandsvermogen begroting 2015 conform aangepaste systematiek	p. 10
Paragraaf 7:	Weerstandsvermogen en risicobeheersing	p. 11
Paragraaf 8:	Financiële positie gemeente	p. 12
Paragraaf 9:	Beleid gemeente Bloemendaal	p. 13
Paragraaf 10:	Bronvermelding	p. 13



## Samenvatting

### *Aanleiding*

In 2010 heeft de Gemeente Bloemendaal de nota weerstandsvermogen vastgesteld. De nota wordt geactualiseerd aan huidige inzichten en regelgeving. Vooral de vraag hoe om te gaan met structurele risico's riep de afgelopen jaren regelmatig vragen op. Deze nota gaat hier op in en er wordt een andere systematiek voorgesteld. Het is de bedoeling om met de nota gebruikt wordt voor de begroting 2016

### *Ontwikkeling risicoprofiel*

Wat het incidenteel weerstandsvermogen betreft, voldoet de gemeente in 2015 aan de norm van 1,0. Naar verwachting zal dit kengetal verder verbeteren als de grondexploitaties Haringbuys en Marinehospitaalterrein zijn voltooid en als risico's kunnen worden afgevoerd.

Het structurele weerstandsvermogen voldoet in 2015 niet aan de norm, vooral door het ontbreken van structurele weerstandscapaciteit. De risico's structureel weerstandsvermogen vloeien met name voort uit de aangekondigde afschaffing van de precariobelasting op netwerken, de open einde regelingen w.o. decentralisaties sociaal domein en de grondexploitatie Marinehospitaalterrein. Naar verwachting worden de komende jaren de risico's minder groot en dat heeft een positief effect op de omvang van het benodigde weerstandvermogen (dat wordt kleiner). Dat er minder weerstandsvermogen i.v.m. risico's nodig is, heeft echter geen substantiële invloed op het structurele weerstandsvermogen als de weerstandscapaciteit om de risico's op te vangen niet substantieel groter wordt. Daarom worden voorstellen gedaan om de weerstandscapaciteit te vergroten (zie hieronder bij wijzigingen).

### *Belangrijkste wijzigingen t.o.v. nota weerstandsvermogen 2010*

#### 1. Berekening incidenteel weerstandsvermogen:

Voor de berekening van het benodigde incidentele weerstandsvermogen wordt het normatieve percentage voor alle kleine, onbekende en pro memorie risico's verlaagd van 5% naar 3%.

#### 2. Berekening structurele weerstandscapaciteit aanpassen:

- Ombuigingsmogelijkheden van 3% structurele lasten minus kapitaallasten wordt onderdeel van de weerstandscapaciteit ( "opbrengst" € 1,25 miljoen structureel), naar verwachting met gevolgen voor dienstverleningsniveau, kwaliteit buitenruimte en omvang subsidies etc.
- OZB-belastingcapaciteit vergroten: De ruimte voor verhoging van OZB-tarieven wordt verhoogd van de macronorm naar 5% boven deze macronorm ("opbrengst" ongeveer € 200.000).

#### 3. Vijf kengetallen financiële positie verplicht opnemen in paragraaf weerstandsvermogen

Samen met de kengetallen weerstandsvermogen maken de nieuwe kengetallen het (beter) mogelijk om in onderlinge samenhang te oordelen over de financiële positie van de gemeente. De individuele indicatoren hebben geen absolute waarde. Zie verder in deze samenvatting en nota.

#### 4. De titel van de nota is veranderd van nota weerstandsvermogen in nota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing.

Om de bredere reikwijdte van nota en paragraaf uit de drukken is de titel aangevuld met 'en Risicobeheersing'.

Bovenstaande wijzigingen toegepast op de cijfers uit de begroting 2015 wijzen uit dat hiermee in ruime mate aan de norm van 1,0 wordt voldaan voor zowel incidenteel als structureel weerstandsvermogen.

#### *Risicobeheersing*

Risico's zijn er in vele soorten en komen van vele kanten. Er is dan ook een breed scala van maatregelen nodig om risico's te beheersen. Maar niet alle risico's zijn te beheersen of te beïnvloeden. Bovendien dient een balans gevonden te worden tussen risico's nemen, risico's beheersen en kansen benutten. Transparant met risico's omgaan en dit bespreekbaar maken is op zichzelf al een belangrijke beheersmaatregel. Voorkomen dat risico's zich voordoen is goedkoper en effectiever. Tenslotte is het belangrijk om op een kosteneffectieve wijze met risico's om te gaan en dus risico's met beperkte gevolgen te accepteren.

#### *Kengetallen financiële positie/ houdbare gemeentefinanciën*

Vanaf de begroting 2016 wordt het verplicht om vijf kengetallen over de financiële positie op te nemen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. De kengetallen komen van de Stuurgroep Vernieuwing BBV. De kengetallen beogen (in samenhang met elkaar) een goed beeld te geven van de financiële positie, en dus van betekenis zijn voor de weerbaarheid en wendbaarheid van de gemeente. De kengetallen zijn bovendien vergelijkbaar met andere gemeenten. De kengetallen worden niet door het Rijk genormeerd, en het is aan de gemeenteraad om al dan niet normen te stellen. Wat betreft eventuele normering wordt voorgesteld om de ontwikkelingen af te wachten.

De kengetallen zijn:

#### *Netto schuldquote*

Het gaat om de netto schulden in verhouding tot de totale jaarlijkse baten. Is deze hoger dan 100%, dan gaan volgens de VNG de kapitaallasten onevenredig drukken op de exploitatie (oranje zone).

#### *Solvabiliteitratio*

Dit is de veelgebruikte maatstaf eigen vermogen versus het totaal vermogen. Dit is een indicatie in hoeverre voldaan kan worden aan de financiële verplichtingen.

#### *Kengetal grondexploitatie*

De waarde van gronden gedeeld door de totale jaarlijkse baten. Dit geeft een indicatie van de risico's die gemeente loopt uit ingenomen grondposities.

#### *Structurele exploitatieruimte*

Dit kengetal geeft de financiële wendbaarheid van de gemeente aan. De mate waarin de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is de ruimte die gebuikt kan worden om structurele financiële tegenvallers op te vangen.

#### *Belastingcapaciteit*

De woonlasten meerpersoonshuishoudens in een jaar worden gedeeld door het landelijk gemiddelde van het voorgaande jaar. Dit is een maatstaf voor de potentiële ruimte die een gemeente heeft om haar structurele baten te verhogen, om zo stijgende structurele lasten op te vangen.

## Nota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing

### Inleiding

In 2010 heeft de gemeente Bloemendaal de nota weerstandsvermogen vastgesteld. Daarin is de systematiek vastgelegd hoe met risico's wordt omgegaan. In deze nota 2015 wordt deze nota geactualiseerd aan de hand van de ervaring van afgelopen jaren alsmede nieuwe regelgeving. Vooral hoe het structureel weerstandsvermogen wordt beoordeeld riep de afgelopen jaren veel vragen op. Het onderwerp van de nota blijft van belang omdat de toekomstbestendigheid van gemeenten steeds belangrijker wordt. De druk op doelmatigheid neemt toe en de omgeving wordt complexer (meer taken, meer verbonden partijen). Met de voorliggende 'Nota weerstandsvermogen en Risicobeheersing' krijgt de raad het noodzakelijke inzicht in het weerstandsvermogen in relatie tot de weerstandscapaciteit van de gemeente en het te voeren beleid. Omdat risicobeheersing aan belang is toegenomen wordt daar ook aandacht aan besteed. Het is de bedoeling om op basis van deze nota de begroting 2016 op te stellen.

### 1. Wettelijke basis

Op 1 januari 2004 is het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in werking getreden. Het BBV verplicht de gemeente om aandacht te besteden aan risico's. Volgens artikel 11 van het BBV bestaat het weerstandsvermogen uit de relatie tussen:

- a. De weerstandscapaciteit, zijnde de middelen en mogelijkheden waarover provincies/gemeenten beschikken om niet begrote kosten te dekken;
- b. Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

Verder stelt het BBV dat:

De paragraaf weerstandsvermogen ten minste bevat:

- a. Een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- b. Een inventarisatie van de risico's;
- c. Het beleid rond weerstandscapaciteit en risico's.

Belangrijk is dat het BBV het weerstandsvermogen nadrukkelijk heeft gedefinieerd als een ratio. Deze ratio beschrijft de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de (gekwantificeerde) risico's, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen.

Vanaf 2014 is herziening van het BBV in voorbereiding, wat tot gevolg heeft dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing vanaf de begroting 2016 verplicht op vijf kengetallen ingegaan moet worden die van belang zijn voor de financiële positie en weerbaarheid (zie verder 8. Financiële positie gemeente). – *Bron: Decembercirculaire gemeentefonds 2014, pag. 19/20* -

### *Weerstandscapaciteit*

Het BBV omschrijft de weerstandscapaciteit als zijnde de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Tevens maakt het BBV een onderscheid tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit, waarbij onder incidentele weerstandscapaciteit wordt verstaan het vermogen om onverwachte incidentele tegenvallers op te vangen, zonder dat dit invloed heeft op de voortzetting van taken op het huidige niveau. De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

- a. De algemene reserves en bestemmingsreserves waarvan de raad de bestemming kan wijzigen;
- b. De in de begroting opgenomen ramingen voor onvoorziene uitgaven;
- c. De stille reserves, voor zover deze op korte termijn materieel te maken zijn (onderwaardering activa of overwaardering schulden).

De structurele weerstandscapaciteit heeft betrekking op het vermogen om onverwachte tegenvallers structureel in de lopende begroting op te vangen, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoering van bestaande taken. De middelen die dat vermogen bepalen zijn:

- a) Resterende (onbenutte) belastingcapaciteit;
- b) Bezuinigingsmogelijkheden (voor zover nog niet meegenomen in de begroting en meerjarenramingen);
- c) Cumulatief geraamde onvoorziene uitgaven.

Een bijzondere categorie vormen de zgn. voorzieningen. Voorzieningen zijn afgezonderde vermogensbestanddelen die gevormd worden wegens:

- a) Verplichtingen/verliezen/risico's waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijze valt in te schatten;
- b) Fluctuaties in kosten op te vangen.

Deze definitie impliceert dat voorzieningen geen deel uitmaken van de beschikbare weerstandscapaciteit, omdat er sprake is van reeds aangegane verplichtingen, dan wel van risico's met een hoge mate van waarschijnlijkheid.

#### *Risico's*

Het tweede element van het weerstandsvermogen bestaat uit de benodigde weerstandscapaciteit op basis van gemeente breed geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's, waarvoor geen maatregelen zijn getroffen die van materieel belang zijn. Risico wordt daarbij gedefinieerd als een mogelijke belemmering voor het behalen van operationele of strategische doelstellingen. De omvang van het risico wordt bepaald door de mate van waarschijnlijkheid (kans) en de (gekwantificeerde) impact. Goed uitgevoerd risicomanagement voorkomt daarmee tevens dat het weerstandsvermogen (te) fors oploopt, omdat de meeste reguliere risico's in het kader van het risicomanagement proactief worden herkend en worden afgedekt met beheersmaatregelen.

Het is van belang dat risicomanagement een vast onderdeel is van de reguliere planning en control cyclus, waardoor zicht kan worden geboden op mogelijke risico's en daarmee in een vroeg stadium al beheersmaatregelen kunnen worden genomen. Feitelijk vormt deze sturingsdimensie het voorafgaande verlengstuk van de berekening en de omvang van het weerstandsvermogen. De afgelopen jaren werkt gemeente Bloemendaal conform deze systematiek, wat de transparantie en beheersbaarheid van risico's ten goede is gekomen.

#### *Relatie tussen begroting, voorzieningen en weerstandsvermogen.*

In de begroting (eerste laag) is het overzicht van baten en lasten te vinden alsmede de uiteenzetting van de financiële positie inclusief de toelichting hierop. Er worden eisen gesteld aan transparantie, toerekening en voorzichtigheid. Transparantie is essentieel om inzicht te krijgen in de verstrekte informatie. Toerekening heeft betrekking op welke periode de baten/lasten betrekking hebben en is inherent aan het stelsel van baten en lasten. Het voorzichtigheidsprincipe is noodzakelijk omdat bij het opstellen van de begroting en jaarrekening zich altijd onzekerheden voordoen. Bij de begroting gaat het om ramingen die per definitie een zekere mate van onzekerheid hebben.

In de voorzieningen (tweede laag) dienen verplichtingen en verliezen te worden meegenomen, waarvan de omvang op balansdatum onzeker is, maar die redelijkerwijze wel in te schatten zijn. Een voorbeeld bij Bloemendaal is de voorziening risico's grondexploitatie.

De derde laag wordt uiteindelijk bepaald door het weerstandsvermogen, waarvan de omvang en samenstelling wordt bepaald door de risico's die op balansdatum onzeker zijn en niet redelijkerwijze zijn in te schatten.

#### *Gemeenten zijn vrij om systematiek en normen vast te stellen*

In het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) is niet voorgeschreven welke bestanddelen behoren tot de weerstandscapaciteit. Wat in gemeenten tot de weerstandscapaciteit wordt gerekend en welke risico's relevant zijn kan niet in zijn algemeenheid worden aangegeven. Gemeenten dienen de capaciteit en de risico's zelf na te laten en in kaart te brengen. Doordat de risico's die gemeenten lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Het is aan de gemeenten zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's (circulaire nadere informatie besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, 22 mei 2003).

#### *Weerstandsvermogen is een ratio*

Het geldende BBV schrijft voor dat het weerstandsvermogen bestaat uit een ratio tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en het totaal aan gekwantificeerde risico's, waartegenover geen beheersmaatregelen staan. Het gaat daarbij zowel om een incidentele als structurele component. De risicoanalyse dient ingebed te zijn in een gemeente breed risicomanagement. Dit om goed zicht te krijgen op de afgedekte risico's (onderdeel reguliere bedrijfsvoering) en de niet afgedekte risico's (onderdeel van het weerstandsvermogen).



## 2. Begrippenkader

Het weerstandsvermogen (norm) is 'Het benodigde vermogen van de gemeente Bloemendaal om (onverwachte) verliezen door financiële tegenvallers op te kunnen vangen, zonder dat de continuïteit of de dienstverlening van de organisatie direct in gevaar komt of dat financiële noodmaatregelen nodig zijn'.

De weerstandscapaciteit (feitelijk beschikbaar) kan gedefinieerd worden als: Het geheel aan beschikbare en vrij aanwendbare financiële middelen om mogelijke risico's met een financieel gevolg op te kunnen vangen.

De bufferreserve is 90% van het incidentele weerstandsvermogen. Dit wordt achter de hand gehouden om er risico's uit te kunnen dekken, mochten deze zich voordoen.

Onderscheid kan worden gemaakt tussen incidentele en structurele weerstandscapaciteit. Incidentele weerstandscapaciteit is het aanwezige vermogen om calamiteiten en andere eenmalige tegenvallers op te vangen. Structurele weerstandscapaciteit is de beschikbaarheid van permanente middelen om tegenvallers in de lopende exploitatie op te kunnen vangen.

Tegenover de weerstandscapaciteit staan de risico's. Een risico is de kans van het optreden van een gebeurtenis met een negatief gevolg voor de gemeente. Of die gebeurtenis plaatsvindt, is niet zeker. Als de gebeurtenis wél zeker is, spreekt men niet over risico, maar over onzekerheid. Een onzekerheid is een zekere gebeurtenis, met een onduidelijk gevolg. Onzekerheden liggen in het verlengde van risico's. Met andere woorden: een risico wordt een onzekerheid zodra het risico reëel is. Als het gevolg ook zeker is, wordt het een zekerheid.

Er wordt onderscheid gemaakt in drie verschillende soorten risico's:

1. Algemene risico's;
2. Concrete risico's;
3. Voor de gemeente specifieke risico's.

$$\text{Ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigd weerstandsvermogen}}$$

Er is sprake van een 'teller-effect' boven de streep van de deling en een 'noemer-effect' onder de streep. Boven de streep van de deling staat wat beschikbaar is als weerstandscapaciteit en onder de streep staat wat nodig is aan weerstandsvermogen op basis van een risicoanalyse. De uitkomst is dan de ratio weerstandsvermogen. Er worden twee ratio's berekend, een incidentele en een structurele ratio weerstandsvermogen.

Algemene risico's zijn aan te merken als voor de gemeente geldende normale risico's. Te denken valt hierbij aan algemene macro-economische ontwikkelingen. Voor deze risico's worden geen specifieke reserves gevormd. De Algemene reserve kan hier als buffer dienen.

Tot concrete risico's worden risico's gerekend waarvan de omvang van de te verwachten verplichtingen redelijkerwijs is in te schatten. Voor concrete risico's worden specifieke maatregelen genomen.

Tot de gemeente specifieke risico's worden risico's gerekend die gelden voor de specifieke situatie waarin de gemeente verkeert. Te denken valt onder meer aan (veranderingen in) de omgeving van de organisatie, wet en regelgeving, (grote) projecten. Deze nota gaat in op genoemde specifieke risico's.

Risico's kunnen financieel worden gedekt door het treffen van specifieke maatregelen voor de financieel kwantificeerbare risico's en door weerstandsvermogen te vormen voor moeilijk te kwantificeren risico's.

Verder kunnen risico's organisatorisch zo veel mogelijk worden afgedekt door stuur- en beheersingsmaatregelen te treffen. Het voeren van risicomanagement speelt hier een belangrijke rol. In algemene zin is risicomanagement een proces waarbij risico's in de totale bedrijfsvoering worden opgespoord en onderkend (risicobewustzijn), consequenties daarvan voor de bedrijfsvoering worden beoordeeld (risicobeoordeling) en vervolgens een besluit wordt genomen om deze risico's waar mogelijk te voorkomen of te beperken (risicobeheersing).

### 3. Risicoprofiel gemeente Bloemendaal

Het risicoprofiel van de gemeente Bloemendaal wordt twee maal per jaar geactualiseerd. Het gaat vooral om een top-down analyse welke risico's de gemeente loopt, waarin niet of in onvoldoende mate is voorzien in de begroting.

In de periode 2010 – 2015 voldeed het incidenteel weerstandsvermogen grotendeels aan de norm van 1,0. Wat betreft het structureel weerstandsvermogen is dat niet het geval. Vooral in 2014 en 2015 was de ratio weerstandsvermogen onder de vereiste norm, vooral omdat volgens de geldende systematiek er vrijwel geen weerstandscapaciteit aanwezig was (teller-effect). Om de ratio structureel weerstandsvermogen te verbeteren is het nodig om zowel de weerstandscapaciteit als het weerstandsvermogen (risico's) te verbeteren.

Wat betreft het incidenteel weerstandsvermogen voldoet de gemeente in 2015 aan de norm. Bovendien zal dit kengetal substantieel beter worden indien de ontwikkeling van de grondexploitaties Haringbuys en Marinehospitaal terrein vordert en de risico's kunnen worden afgevoerd.

Het structurele weerstandsvermogen voldoet in 2015 niet aan de norm, vooral door het ontbreken van structurele weerstandscapaciteit. De risico's structureel weerstandsvermogen vloeien voort uit de aangekondigde afschaffing van de precariobelasting op netwerken, de open einde regelingen w.o. de decentralisaties sociaal domein en de grondexploitatie Marinehospitaal terrein. Naar verwachting worden de komende jaren de risico's minder groot en dat heeft een positief effect op de omvang van het benodigde weerstandsvermogen (dat wordt kleiner). Maar als de gemeente geen of weinig ruimte heeft om structurele risico's op te vangen, zal dit kengetal niet substantieel beter kunnen worden (teller-effect). Daarom is het van belang om de ruimte voor het opvangen van structurele risico's te vergroten. Hieronder wordt een voorstel gedaan voor de toe te passen systematiek incidenteel en structureel weerstandsvermogen.

### 4. Systematiek berekening incidenteel weerstandsvermogen

Zoals hierboven aan de orde kwam, is het weerstandsvermogen een deling tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen dat nodig is om risico's op te vangen.

$$\text{Ratio incidenteel weerstandsvermogen} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigd weerstandsvermogen}}$$

In de periode 2010 - 2015 kon de gemeente Bloemendaal voldoen aan de norm incidenteel weerstandsvermogen van 1,0. Er deden zich geen incidenten/risico's voor waardoor het nodig was om een beroep te doen op de bufferreserve. Daarom wordt voorgesteld om de huidige systematiek in de basis te handhaven, maar wel enkele aanpassingen te doen op basis van de ervaring van de afgelopen jaren.

De incidentele weerstandscapaciteit wordt gevormd door het onderstaande deel van het eigen vermogen dat flexibel inzetbaar is:

- Bufferreserve
- Flexibele algemene reserve

Er wordt NIET voorgesteld om dit uit te breiden met bestemmingsreserves (waarvoor de gemeenteraad immers de bestemming kan wijzigen) omdat op de voorgestelde wijze reeds voldaan kan worden aan de norm van een minimum van 1,0 ratio incidenteel weerstandsvermogen.

Wat betreft de berekening van het incidentele weerstandsvermogen, worden enkele aanpassingen gedaan. Het normatieve percentage voor alle kleine, onbekende en pro memorie risico's wordt verlaagd van 5% naar 3%. Het risicomangement van de afgelopen jaren heeft immers geleerd dat zich weinig of geen onbekende/kleine risico's hebben voorgedaan. Verder wordt uitgegaan van 3% van de beïnvloedbare lasten i.p.v. een percentage van de totale baten van de gemeentebegroting. Verder is regel 4 opgenomen waar al met 2) en 3) rekening is gehouden. Zie hieronder de aangepaste systematiek:

De gehanteerde methode is normatief voor wat betreft risico's in de klasse 'laag' en specifiek voor de risico's in de klassen 'gemiddeld en hoog'. De klasse 'laag' omvat een grote lijst van risico's waarvan het niet doenlijk en zinvol is om voor elk risico apart een waardering in geld aan te geven. Daarom wordt voor alle kleine en onbekende risico's samen 3% van de beïnvloedbare lasten genomen. Risico's midden en hoog worden gewaardeerd in geld conform onderstaande systematiek:

- 1) De onderscheiden risico's worden niet afzonderlijk gekwantificeerd, maar ingedeeld in de klassen hoog, midden of laag. De inschatting hangt vooral samen met de inschatting dat het risico zich zal voordoen;
- 2) Bij de vertaling naar het weerstandsvermogen wordt voor risico's uit de klasse 'hoog' rekening gehouden met 60% van de mogelijke financiële gevolgen;
- 3) Bij risico's uit de klasse 'midden' wordt rekening gehouden met 30% van de mogelijke financiële gevolgen;
- 4) Bij het verwerken van risico's waar al rekening gehouden is met de kans dat deze zich voor zullen doen alsmede de impact, worden deze direct overgenomen (bv. grondexploitaties);
- 5) Voor alle kleine, onbekende en PM risico's uit de klasse 'laag' wordt het benodigde weerstandsvermogen op 3% van de beïnvloedbare lasten gesteld;
- 6) Voor risico's uit de klassen 'hoog' en 'midden' wordt onderscheid gemaakt in structurele en incidentele risico's. Voor de weerstand van structurele risico's is weerstand in de exploitatie nodig. Voor incidentele risico's kan het vermogen (reserves) ingezet worden.

De risico's met de klassen hoog en midden worden slechts voor resp. 60% en 30% door vertaald naar het weerstandsvermogen omdat risico's zich normaal gesproken niet gelijktijdig voor zullen doen.

#### 5. Systematiek berekening structureel weerstandsvermogen

Zoals hierboven aan de orde kwam is het weerstandsvermogen een deling tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en het weerstandsvermogen dat nodig is om risico's op te vangen.

$$\text{Ratio structureel weerstandsvermogen} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigd weerstandsvermogen}}$$

In de periode 2010 - 2015 kon de gemeente Bloemendaal de laatste jaren niet voldoen aan de norm structureel weerstandsvermogen van 1,0. De oorzaak lag vooral in het feit dat de onbenutte belastingcapaciteit t.o.v. de macronorm bijna tot nul werd gereduceerd. Daarom wordt de bestaande systematiek zodanig gewijzigd dat a) ook met ombuigingspotentieel rekening wordt gehouden en b) de belastingcapaciteit wordt verruimd. Dat is in lijn met hoe in veel gemeenten de structurele weerstandscapaciteit wordt berekend.

De *weerstandscapaciteit* is een optelling van structurele ombuigingsmogelijkheden en de onbenutte OZB belastingcapaciteit tot 5% boven de macronorm, zie hieronder.

##### *Norm ombuigingsmogelijkheden van 3% structurele lasten minus kapitaallasten:*

Ombuigingsmogelijkheden zijn vooraf moeilijk vast te stellen. Zij zijn immers het resultaat van een natuurlijk besluitvormingsproces. Op wat langere duur zijn veel posten beïnvloedbaar, al kan dat natuurlijk gevolgen hebben voor bijvoorbeeld het dienstverleningsniveau van de gemeente, de kwaliteit van de buitenruimte en de omvang van subsidies. Gezien het voorgaande is het voorstel om 3% van de totale structurele lasten minus kapitaallasten als ombuigingsruimte op te nemen. Dat zou dan gaan om ongeveer € 1,25 miljoen structurele besparing.

##### *Tarief OZB van 5% boven macronorm:*

De macronorm is een landelijke norm waar gemeenten collectief aan gehouden worden door het Rijk. Afwijkingen van individuele gemeenten naar boven en beneden zijn echter toegestaan. Op landelijk niveau middelt zich dat uit. De norm heeft tot doel om te streven naar een gematigde landelijke lastenontwikkeling. Gemeenten maken hun eigen bestuurlijke afweging bij het vaststellen van het OZB-tarief. De landelijke begrenzing in de macro-norm speelt hierbij geen rol. Als wordt gekeken naar de totale (landelijke) collectieve lastendruk is het aandeel hierin van decentrale overheden gering. 95% van de collectieve lastendruk bestaat uit belastingen en premies

van het Rijk. Het streven van het Rijk is overigens om de macronorm te vervangen door de woonlastennorm. Als deze wordt ingevoerd moet de norm worden aangepast op een percentage boven de woonlastennorm i.p.v. de macronorm. Indien gekozen wordt voor een capaciteit van een tarief dat 5% boven de macronorm ligt, is sprake van extra baten van ongeveer € 200.000 als dit wordt toegepast op 2015. Ter vergelijking, het OZB-tarief woningen om toegelaten te worden tot extra financiële steun als art. 12 gemeente ligt bijna 60% boven het tarief macro-norm woningen.

Het structureel weerstandsvermogen wordt als volgt berekend.

Voor structurele risico's zijn alleen substantiële risico's van belang, kleine risico's worden daarom buiten beschouwing gelaten. De inschatting voor de risico's midden en hoog gebeurt op dezelfde manier als bij incidenteel weerstandsvermogen:

Inschatting structurele risico's:

- 1) Bij de vertaling naar het weerstandsvermogen wordt voor risico's uit de klasse 'hoog' rekening gehouden met 60% van de mogelijke financiële gevolgen.
- 2) Bij risico's uit de klasse 'midden' wordt rekening gehouden met 30% van de mogelijke financiële gevolgen.

## 6. Berekening weerstandsvermogen begroting 2015 conform aangepaste systematiek

De (her) berekening van het weerstandsvermogen op de cijfers van de begroting 2015, conform de hiervoor beschreven systematiek, levert de volgende uitkomsten op:

	Ratio incidenteel weerstandsvermogen	Ratio structureel weerstandsvermogen
Systematiek begroting 2015	1,21	0,06
Systematiek nota Weerstandsvermogen en Risicobeheersing 2015	1,41	1,95

De ratio incidenteel weerstandsvermogen stijgt van 1,21 naar 1,41 vanwege de daling van het risicoprofiel incidenteel. Dat is vooral het gevolg van verlaging van 5% naar 3% van het normatieve percentage voor alle kleine, onbekende en pro memorie risico's.

De ratio structureel weerstandsvermogen stijgt van 0,06 naar 1,95. Dat is niet het gevolg van aanpassing van het risicoprofiel, maar van verhoging van de berekende weerstandscapaciteit:

<b>Weerstandscapaciteit exploitatie</b>			
Onbenutte belastingcapaciteit:			
- OZB woningen		€	197.904
- Hondenbelasting opnieuw invoeren (2016)		€	-
- OZB gebruikers niet woningen verhogen		€	50.000
Norm ombuigingsmogelijkheden van 3% structurele lasten minus kapitaallasten		€	1.253.646
Onvoorzien (niet meer geraamd m.i.v. 2010)		€	-
<b>Structurele weerstandscapaciteit</b>		<b>€</b>	<b>1.501.549</b>

Doordat de OZB-tarieven 5% boven de macronorm worden gesteld, ontstaat bijna € 200.000 aan structurele weerstandscapaciteit. De norm ombuigingsmogelijkheden van 3% van de beïnvloedbare lasten levert nog eens € 1,25 miljoen aan structurele ruimte op. Effectuering van deze ombuigingsruimte heeft naar verwachting gevolgen voor het dienstverleningsniveau van de gemeente. De totaal weerstandscapaciteit is daarmee ruim € 1,5 miljoen (dat was € 50.000). Het structurele risicoprofiel is met € 770.000 onveranderd gebleven. Als gevolg hiervan stijgt de ratio structureel weerstandsvermogen van 0,06 naar 1,95.

## 7. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In deze nota ligt de focus op het financiële weerstandsvermogen. Weerstandsvermogen heeft ook te maken met hoe de gemeente Bloemendaal risico's wil beheersen. Hieronder wordt ingegaan op de visie/uitgangspunten hiervoor:

1. Gemeenten lopen een breed scala aan risico's;
2. Balans zoeken tussen risico's nemen, risico's beheersen en kansen benutten;
3. Innovatie en risicomangement gaan goed samen;
4. Kansen onvoldoende benutten is ook een risico;
5. Goede manager krijgt vertrouwen door het nemen van risico's en erover te communiceren;
6. Maak een keuze welke risico's je wilt beheersen, niet alle risico's zijn beheersbaar;
7. Preventieve maatregelen hebben de voorkeur;
8. Weeg zo nodig de kosteneffectiviteit van maatregelen mee.

Ad. 1. De risico's die gemeenten lopen komen van vele kanten en kennen vele soorten. Er is dan ook een breed scala aan maatregelen nodig om risico's te beheersen. Maar niet alle risico's zijn vanuit de gemeente beïnvloedbaar, zoals veranderingen in bekostiging en taken door het Rijk of het afbranden van gemeentelijk onroerend goed. Tegen brand is een verzekering af te sluiten, maar tegen regelgeving/bekostiging vanuit het Rijk niet.

Ad. 2. Bij de uitoefening van de gemeentelijke taken loopt de gemeente risico's. Geen risico's nemen kan betekenen dat kansen gemist worden. Er dient in de praktijk dus een balans gevonden te worden tussen risico's nemen, risico's beheersen en kansen benutten.

Ad 3. Bij innovatie horen risico's, het is immers per definitie nieuw. Daarbij past echter wel een inschatting van mogelijke risico's en welke maatregelen redelijkerwijs genomen kunnen worden om de risico's te beheersen. Maar dat betekent natuurlijk niet dat er geen dingen fout kunnen gaan of voor verbetering vatbaar zijn. Er dient immers ervaring opgedaan te worden met de innovatie.

Ad 4. Risico's nemen / kansen benutten is onderdeel van de bedrijfsvoering, het is zaak om helder te zijn over mogelijke risico's en hier transparant mee om te gaan. Het bespreekbaar maken van en bespreken van risico's wekt vertrouwen. Teveel risico's mijden kan betekenen dat kansen gemist worden.

Ad 5. Transparant zijn over risico's wekt vertrouwen, er over communiceren en het zo nodig nemen van maatregelen is natuurlijk beter dan het niet erkennen en benoemen van de risico's.

Ad 6. Risico's met een grote kans dat ze zich voordoen en met grote gevolgen zijn risico's die met voorrang beheerst moeten worden. Niet alle risico's zijn echter beheersbaar.

Ad 7. Het voorkomen dat risico's zich voordoen is natuurlijk beter dan het 'blussen van de brand'. Het is goedkoper, effectiever en er is geen kans op reputatieschade.

Ad 8. Risicobeheersing kan extra lasten met zich meebrengen in termen van tijd en kosten. Om met hoge lasten kleine risico's te beheersen is niet wenselijk, dus gezocht moet worden naar een evenwicht tussen lasten en baten.

## 8. Financiële positie gemeente

Het weerstandsvermogen geeft een indicatie voor de financiële positie van de gemeente. Maar er zijn meer kengetallen nodig om een betrouwbaar beeld te geven van de financiële positie en weerbaarheid van een gemeente. Vanaf 2014 is er discussie over vernieuwing van het BBV. Inmiddels heeft de stuurgroep Vernieuwing BBV ingestemd met een voorstel om te komen tot een verplichte basisset van vijf kengetallen die in samenhang informatie moeten geven over de financiële positie van hun gemeente. Doel is dat daarmee beter het oordeel over een structureel en reëel sluitende begroting kan worden onderbouwd. Voorgesteld wordt de set van kengetallen te presenteren in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing, omdat de kengetallen een goed beeld geven van de financiële positie en dus van betekenis zijn voor de weerbaarheid en wendbaarheid. Het is van belang de kengetallen in samenhang te presenteren aangezien een afzonderlijk kengetal niet zoveel zegt over de financiële positie. Daarom worden onderstaande kengetallen vanaf de begroting 2016 opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

De vijf kengetallen zijn:

### *1. Netto schuldquote en Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen*

De netto schuldquote geeft een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossingen op de exploitatie. De netto schuldquote wordt berekend inclusief of exclusief doorgeleende gelden. Omdat er onzekerheid is of deze leningen wel allemaal terug zullen worden betaald, is het verstandig om dit onderscheid te maken. Op die manier wordt dit risico in beeld gebracht.

### *2. De solvabiliteitsratio*

Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het totale vermogen. Deze indicator geeft inzicht in de mate waarin de decentrale overheid in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen.

### *3. Kengetal Grondexploitatie*

Hierin wordt informatie gegeven over de waarde van de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond in exploitatie bij elkaar opgeteld en gedeeld door de totale baten uit de programmabegroting of jaarstukken en uitgedrukt in een percentage.

### *4. Structurele exploitatieruimte*

De structurele exploitatieruimte geeft aan hoe wendbaar een gemeente is. Als de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is een gemeente in staat om (structurele) tegenvallers op te vangen. De structurele exploitatieruimte wordt bepaald door het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves gedeeld door de totale baten (conform artikel 17 lid c BBV = exclusief mutaties reserves) en uitgedrukt in een percentage.

### *5. Belastingcapaciteit: woonlasten meerpersoonshuishouden*

De belastingcapaciteit geeft de potentiële ruimte aan die een gemeente heeft om haar structurele baten te verhogen om stijgende structurele lasten (zoals kapitaallasten) op te vangen. De onroerendzaakbelasting, de rioolheffing en de reinigingsheffing bepalen hoe hoog de woonlasten per gemeente zijn. Het Coelo publiceert ieder jaar deze lasten in de Atlas van de lokale lasten. Woonlasten meerpersoonshuishouden in jaar t worden vergeleken met het landelijk gemiddelde in jaar t-1 en uitgedrukt in een percentage daarvan.

De beoogde invoering van de vijf kengetallen is naar verwachting de begroting 2016 en de jaarrekeningstukken 2015. De samenhang van deze kengetallen is bepalend voor de financiële positie van een gemeente. Zoals eerder aan de orde kwam is eventuele normering van kengetallen aan de gemeenteraad. Mogelijk stelt de provincie Noord-Holland normen vast in het kader van haar toezichthoudende functie. Ook in de aanbiedingsbrief/samenvatting bij begroting en jaarverslag wordt ingegaan op de financiële positie van de gemeente Bloemendaal.

## 9. Beleid gemeente Bloemendaal t.a.v. weerstandsvermogen

De gemeenteraad is vrij om normen te stellen over onder meer het gewenste weerstandsvermogen.

Voorgesteld wordt om de bestaande (minimale) normen voor het weerstandsvermogen te handhaven:

Incidenteel weerstandsvermogen: 1,0  
Structureel weerstandsvermogen: 1,0

Een norm van 1,0 is immers voldoende om de risico's te kunnen opvangen. Een hoger weerstandsvermogen is dan niet nodig, en vermindert de mogelijkheden om de gemeentelijke taken te kunnen uitvoeren.

De bufferreserve is 90% van het incidentele weerstandsvermogen. Dit wordt achter de hand gehouden om risico's uit te kunnen dekken, mochten deze zich voordoen.

Voor de volledigheid staan hieronder enkele kengetallen opgenomen over de financiële positie van de gemeente, waar de gemeenteraad ook normen voor kan stellen.

### Flexibele algemene reserve:

De flexibele algemene reserve dient tenminste 3% van het begrotingstotaal te bedragen.

### Schuldpositie

Hier heeft de gemeenteraad geen normen voor vastgesteld, maar volgens landelijke normen is het huidige schuldniveau binnen veilige marges.

In afwachting van landelijke ontwikkelingen en eventuele normering door de provincie Noord-Holland e.d. wordt in deze nota verder afgezien van het stellen van normen t.a.v. de overige kengetallen. De kengetallen kunnen wel in de tijd gevolgd worden en vanaf 2016 vergeleken worden met andere gemeenten, die immers ook de kengetallen verplicht op moeten gaan nemen.

Het gaat om het beeld dat uit de gezamenlijke kengetallen naar voren komt. Het sturen op een gezonde financiële positie is niet nieuw. Daar wordt de afgelopen jaren al op gestuurd, mede gezien de noodzaak daartoe om in tijden van bezuinigingen door het Rijk structurele baten en lasten met elkaar in evenwicht te brengen.

## 10. Bronvermelding

- Praktijkvoorbeelden weerstandsvermogen en risicomanagement VNG:

[praktijkvoorbeelden VNG](#)

- *Decembercirculaire gemeentefonds 2014, pag. 19/20* –
- Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten  
Rapport van de adviescommissie (DEPLA)